

成才观，弘扬“劳动光荣、技能宝贵、创造伟大”的时代风尚，形成“崇尚一技之长，不唯学历凭能力”的尊重职业教育和技术技能人才的良好社会氛围。

揭阳市人民政府

2015年10月14日

## 揭阳市人民政府关于深化 收入分配制度改革实施意见

揭府〔2015〕74号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

为贯彻落实党的十八大提出的“实现发展成果由人民共享，必须深化收入分配制度改革”精神，根据《广东省人民政府关于深化收入分配制度改革的实施意见》（粤府〔2015〕9号）要求，结合我市实际，制定本实施意见。

### 一、总体要求、基本原则和目标任务

#### （一）总体要求。

深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，坚持初次分配和再分配调节并重，以产业结构转型升级、完善基本公共服务为基础，以增加城乡居民收入、缩小收入分配差距、规范收入分配秩序为主要内容，以推进就业创业、民生保障、惠农

富农、薪酬增长、阳光分配为重点工作任务，完善初次分配机制，健全再分配调节机制，努力实现居民收入增长和经济发展同步，劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高中低收入群体的收入，逐步形成合理有序的收入分配格局，促进全市经济持续健康发展和社会和谐稳定。

## （二）基本原则。

——民生为重，成果共享。加大民生投入，大力推进基本公共服务均等化；在覆盖全体居民基础上更加关心帮助困难群体。在经济发展中调整收入分配结构，确保底线民生应保尽保，普遍提高人民生活水平，让全体人民共享改革发展成果。

——注重效率，维护公平。兼顾效率和公平，创造公平的竞争环境，维护劳动收入的主体地位；提升社会保障能力，提高公共资源配置效率，缩小收入差距，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重。

——市场调节，政府调控。健全完善劳动、资本、知识、技术、管理等要素按贡献参与分配的制度，充分发挥市场机制在要素配置和初次分配中的决定性作用，更好地发挥政府对再分配的调控作用，调节过高收入，扩大中等收入者比重，增加低收入者收入。

——突出重点，扎实推进。妥善处理改革发展与稳定的关系，积极而为、量力而行，着力解决当前收入分配领域中存在的突出问题，同时着眼长远，突出增量改革，带动存量调整。

## （三）目标任务。

——城乡居民收入实现倍增。力争到2018年实现城乡居民人均实际收入比2010年翻一番，中低收入群体收入增长加快，城乡居民社会保障和生活水平显著提高。

——收入分配差距逐步缩小。城乡、区域、行业和居民之间收入差距明显缩小，中等收入群体持续扩大，贫困人口显著减少，橄榄型分配

结构逐步形成。

——收入分配秩序明显改善。合法收入得到依法保护，过高收入得到合理调节，隐性收入得到有效规范，非法收入予以坚决取缔。

——收入分配格局趋于合理。居民收入在国民收入分配中的比重逐步提高，力争2020年达到46%；劳动报酬在初次分配中的比重逐步提高，力争2020年达到50%；社会保障和就业等民生支出占财政支出的比重明显提升。

## 二、实施积极就业政策，奠定城乡居民收入增长基础

(一) 以加快经济发展带动充分就业。加快推进经济发展方式转变和产业结构调整升级，不断增强经济增长的内生动力，保持经济持续稳定增长。同时，构建经济发展和促进就业良性互动机制，带动充分就业。加快培育和形成揭阳特色现代产业体系，不断创造新的就业岗位。加快推动传统优势产业改造升级，挖掘就业潜能。大力发展现代农业，拓展农业多种服务功能，增加就业机会。增强中小微企业、民营经济的竞争力和可持续发展能力，充分发挥中小微企业、民营经济对吸纳就业的作用。（市发展改革局、人力资源社会保障局、经济和信息化局、农业局负责，列第一位者为牵头单位，下同）

(二) 全面落实就业扶持政策。千方百计促进就业，完善劳动关系、工资支付制度以及就业与社会保障的联动机制，落实有关就业补贴政策，鼓励和支持劳动者自谋职业、灵活就业。大力发展生活性服务业，鼓励兴办各类服务实体，进一步发挥社区服务业和家庭服务业对就业的促进作用。推进充分就业社区建设，促进以高校毕业生为重点的青年、农村转移劳动力、就业困难人员、退役军人就业，确保“零就业家庭”动态归零。完善和落实国有企事业单位公开招聘制度，切实做到机会公平、信息公开、过程公开、结果公开。（市人力资源社会保障局、财政局、教育局、民政局、总工会负责）

(三) 大力推进自主创业。充分发挥政府支持创业投资资金的杠杆作用,积极引导社会资本创业投资。鼓励和支持金融机构为创业者提供多元化金融服务。完善和落实小额担保贷款、财政贴息等鼓励自主创业政策,取消对就业困难群体创业申请小额担保贷款的反担保要求。加快建设发展创业孵化基地、大学生创业园等,建立健全创业培训体系,扶持智力型、技能型创业。落实小微企业各项帮扶政策,减轻小微企业的税收负担。深化工商登记制度改革,推进工商注册制度便利化。鼓励和扶持高校毕业生自主创业。(市人力资源社会保障局、财政局、教育局、金融工作局、人民银行揭阳中心支行、科技局、工商局、国税局、地税局负责)

(四) 加强劳动技能培训。加大对各类职业技能教育培训机构的扶持力度,建立覆盖城乡全体劳动者的技能培训制度,构建劳动者终身职业培训体系,保障职工带薪最短培训时间。完善培训项目分类补助办法,建立直补企业和个人的补贴制度。支持技术技能人才培养模式改革,开展校企联合招生、联合培养的现代学徒制试点,推进农民继续教育工程,创新农学结合模式。大力实施全民技能提升储备计划,全面推动企业建立完善内部培训制度,至2017年,确保企业在岗劳动力至少接受一次技能培训,在岗技能人才占从业人员的比重达到16%。引导企业建立职工凭技能得到使用和晋升的激励机制。(市人力资源社会保障局、教育局、财政局负责)

### 三、深化薪酬制度改革,健全工资正常增长机制

(一) 促进中低收入职工工资合理增长。着重保护劳动所得,建立健全反映劳动力市场供求关系和企业经济效益的工资决定及正常增长机制。完善全市统一的企业薪酬调查和信息发布制度,每年发布企业工资指导线,引导企业在内部工资分配中向技术、生产一线等岗位的职工倾斜。建立与经济发展相适应的最低工资标准调整机制,2015年,全市各

类地区最低工资标准达到当地城镇从业人员平均工资水平的 40% 以上。大力推行行业性、区域性等工资集体协商，2015 年全市集体合同签订率达到 80%。（市人力资源社会保障局、发展改革局、总工会负责）

（二）完善机关事业单位工资制度。实施公务员职务与职级并行的工资制度，调整优化工资结构，建立工资收入与个人职务、级别、工作年限合理挂钩，并与当地经济发展、物价水平及社会平均工资水平等因素相适应的公务员工资正常增长机制和定期调整制度。建立市县联动工资“托低”机制，稳步提高基层公职人员津贴补贴水平，合理平衡市县工资收入差距。稳妥推进公务员聘任制试点，探索建立聘任制公务员工资制度。深化事业单位绩效工资制度改革，建立健全以多劳多得、优绩优酬为导向，符合事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理的事业单位工资分配制度。（市人力资源社会保障局、财政局、发展改革局、总工会等负责）

（三）健全技术要素参与分配机制。建立健全以实际贡献为评价标准的科技创新人才薪酬制度，鼓励企业和有条件的事业单位对急需的高层次、高技能人才实行协议工资、项目工资、年薪制等。在农业科技、科技创新等领域，开展科技成果入股、岗位分红权激励试点，建立健全有利于科技成果转化的分配政策，保障科技成果在分配中的应得份额。允许和鼓励品牌、创意等参与收入分配。完善高层次、高技能人才特殊津贴制度。鼓励有条件的企业实施员工持股计划。（市人力资源社会保障局、科技局、财政局、国资委等负责）

（四）维护劳动者合法权益。健全工资支付保障机制，预防和打击欠薪行为，限制或禁止恶意欠薪用人单位经营、融资等行为。落实清偿欠薪的工程总承包企业负责制，建立健全建筑施工等领域工资保证金和欠薪应急周转金制度，完善与企业信用等级挂钩的差别化工资保证金缴纳办法。规范劳务派遣用工行为，依法惩治非法劳务派遣，保障被派遣

劳动者享有与用工单位劳动者同工同酬的权利。加大劳动报酬争议案件的预防和调处力度，对异地务工人员劳动报酬争议案件开辟“绿色通道”，优先立案、优先开庭、优先审结。（市人力资源社会保障局、总工会负责）

#### 四、完善再分配调节机制，提高基本公共服务均等化水平

（一）加大保障和改善民生力度。完善民生投入机制，到2020年，全市基本公共服务支出占公共财政预算收入的比重提高到38%，逐步拓宽基本公共服务范围。完善财政补贴资金管理制度，提高补贴的精准性、指向性，对符合条件、直补到人的补贴项目，尽量减少中间环节，直接发放到个人。严格控制行政事业单位机构编制。严格落实厉行节约各项规定，从严控制“三公”经费预算，坚决反对铺张浪费。加大政府信息公开力度，细化预算决算公开和“三公”经费公开内容，主动接受社会监督。（市财政局、编办、监察局负责）

（二）加大促进教育公平力度。合理配置教育资源，重点向农村倾斜，提升特殊教育、学前教育、义务教育和高中阶段教育建设水平，逐步缩小城乡、校际差距。全面落实好九年义务教育免费政策，严格规范教育收费行为。落实经济发展水平相适应的各阶段教育学生资助标准动态调整机制。进一步完善家庭经济困难学生资助政策，逐步提高补助标准。探索建立民办学校政府扶持资助机制。推行户籍与学籍相分离的管理办法，努力保障异地务工人员随迁子女平等接受义务教育，逐步提高随迁子女入读义务教育公办学校的比例，鼓励公办学位供给不足的地方向符合条件的民办学校购买义务教育服务；逐步稳妥推进随迁子女在我市参加中考、高考工作。（市教育局、财政局、发展改革局、民政局、人力资源社会保障局负责）

（三）完善基本养老保险制度。巩固完善基本养老保险市级统筹，缩小不同地区和人群间不合理的待遇差距。推进实施全市统一的城乡居

民社会养老保险制度，落实基本养老保险关系转移接续政策和城乡养老保险制度衔接办法。探索建立城乡居民养老保险风险准备金制度。完善企业年金和职业年金制度，鼓励有条件的地方建立地方养老金。发挥商业保险补充性作用，稳妥做好养老保险基金委托投资运营、保值增值等工作。扎实推进机关事业单位养老保险制度改革。完善被征地农民养老保障政策，提高保障水平。（市人力资源社会保障局、财政局、发展改革局负责）

（四）完善全民医保体系。实施统一的城乡居民基本医疗保险制度，全面实施居民医保和职工医保门诊统筹。到 2015 年，居民医保政策范围内住院费用支付比例提高到 75% 左右，最高支付限额提高到当地居民人均可支配收入的 8 倍左右，且不低于 20 万元。职工医保政策范围内住院费用支付比例达到 85% 以上，最高支付限额提高到当地职工年平均工资的 8 倍左右，且不低于 30 万元。鼓励发展职工医疗互助补充保险，减轻职工大病医疗负担。全面实施城乡居民大病保险制度，对参保人负担的大病医疗费用实行“二次报销”。全面实现统筹区域和市内异地就医即时结算。落实流动人员市内医保关系转移接续办法，探索建立职工医保和居民医保的衔接互通机制。完善城乡医疗救助制度，加快建立重特大疾病医疗救助制度和疾病应急救助制度。逐步提高人均基本公共卫生服务经费标准，提高基本公共卫生服务水平。（市人力资源社会保障局、卫生计生局、财政局、民政局、总工会负责）

（五）加大保障性住房供给。全面推行以公租房为主要保障方式的可持续、能循环的新型住房保障制度，加强保障性住房建设和管理，将符合条件的人员全部纳入保障性住房保障体系。全面推进各类棚户区危房和农村危房改造，稳步实施“城中村”改造。到 2017 年，在建 1.4 万套公租房中，保障人员达 3.5 万人左右。城镇中等偏下和低收入家庭住房困难问题得到基本解决，新就业职工住房困难问题得到有效缓解，异

地务工人员居住条件得到明显改善。到2020年，力争中低收入住房困难家庭实现全覆盖、棚户区住房改造和城镇中等偏下收入住房困难家庭保障实现应保尽保，全市基本实现“住有所居”目标。（市住房城乡建设局、发展改革局、财政局、民政局负责）

（六）加强对困难群体救助和帮扶。建立城乡低保标准、农村五保供养标准、低收入群众临时价格补贴与物价上涨挂钩的联动调整机制，提高城乡居民最低生活保障水平。完善社会救助工作协调机制，健全“三属”（烈士遗属、病故军人遗属、因公牺牲军人遗属）抚恤标准调整机制，逐步提高抚恤补助标准。建立低收入的高龄、独居、失能等困难老年人养老服务制度，加大农村敬老院建设力度，扩大养老福利服务覆盖范围。加强培训，提高养老护理员专业素质和服务水平。完善孤儿基本生活保障制度，推动困境儿童生活救助制度建设。建立包括福利机构内集中供养的困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，提高其生活水平。（市民政局、发展改革局、财政局、人力资源社会保障局、总工会负责）

（七）引导发展社会慈善事业。积极培育公益慈善组织。简化审批程序和登记注册手续，完善社会组织自治化、民间化的管理体制机制，鼓励有条件的企业、个人和社会组织举办医院、学校、养老服务等公益事业。落实慈善捐赠税收优惠政策。加强对慈善组织的监督、审计、管理，切实提高其运作透明度。（市民政局、财政局、国税局、地税局负责）

## 五、加大强农惠农富农力度，促进农民收入持续较快增长

（一）增加农民家庭经营收入。落实农产品价格保护制度。大力发展农业龙头企业、农民合作社、家庭农（林）场和种养大户等现代农业经营主体，提高农业生产效益。加快推进农业社会化服务体系建设，加大农村金融扶持力度，加快农户信用贷款体系建设，推动农业产业化发

展。探索建立生产与消费有效对接的农产品营销模式，促进产销对接、农超对接，增加农民农产品加工、流通增值收益。进一步抓好科技下乡、科技兴农工作，不断提高农业科技成果转化和产业化水平。因地制宜发掘农业、林业资源和生态环境优势，大力发展休闲农业、林业经济和乡村旅游，使农民在农业功能拓展中获得更多收益。到2020年，力争全市农村居民人均可支配收入年均增长不低于9%。（市农业局、林业局、发展改革局、财政局、科技局负责）

（二）健全农业补贴制度。建立健全农业补贴稳定增长机制，完善良种补贴、农资综合补贴和粮食直补发放办法。落实农机购置补贴政策，实行“全价购机、直补到户”。增加政策性农业保险和森林保险项目品种，逐步扩大保险保费补贴范围，适当提高保费补贴比例。建立健全农业巨灾风险事故损失救助机制。改革生态公益林补偿资金方式，实施分区经营、分类补偿制度，逐步提高生态公益林效益补偿标准，建立激励性补助和补偿资金发放监管长效机制。完善林业、牧业和渔业扶持政策。落实休（禁）渔期渔民生活困难补助制度。细化和扩大农村金融奖补政策。（市财政局、农业局、林业局、海洋渔业局负责）

（三）增加农民财产性收入。保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，建立健全农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出机制，开展农民集体资产股份抵押、担保、继承改革试点。做好土地确权、登记、颁证工作，依法保障农民的土地财产权。推进农村集体经营性建设用地使用权流转工作，加快建立健全农村土地承包经营权流转机制、服务体系和纠纷仲裁体制，建立县、镇、村三级农村集体资产管理交易网络，积极推动土地承包经营权以转包、出租、互换、转让、入股等多种形式流转，确保农民分享流转收益。完善农村宅基地制度，保护农户宅基地用益物权，探索农民增加财产性收入渠道。推进征地制度改革，缩小征地范围，规范征地程序，建立兼顾国家、集体、个人的

土地增值收益分配机制，合理提高农民收益。（市国土资源局、林业局、农业局、财政局、住房城乡建设局负责）

（四）加大扶贫开发投入。组织实施新一轮扶贫开发“双到”工作，建立健全财政专项扶贫资金投入增长机制，重点帮助贫困户发展生产、转移就业、危房改造以及不具备生产生活条件的贫困村庄搬迁。完善对口扶贫开发机制，充分发挥市场作用，重点帮助贫困村培育发展特色优势产业，增强贫困村和贫困农户的自我发展能力。加大行业扶贫工作力度，明确行业部门扶贫责任，项目资金优先安排重点帮扶村，集中力量解决制约贫困村发展的关键问题。科学规划镇村建设，提升贫困农村基本公共服务设施建设水平。完善金融扶贫机制，简化小额贷款手续，落实扶贫贴息贷款政策，有效开展扶贫小额贷款业务。2015年，被帮扶的贫困村年人均纯收入达到当年全省农民人均纯收入的60%以上，村集体经济收入达到5万元以上。（市扶贫办、财政局、农业局、住房城乡建设局负责）

（五）有序推进农业转移人口市民化。实行差别化的户籍改革制度，全面放开建制镇和小城市落户限制。完善异地务工人员积分制入户城镇和高技能人才入户城镇的常态化工作机制，把有稳定劳动关系、在城镇居住一定年限、参加社会保险并有入户意愿的农业转移人口逐步转变为城镇居民。建立异地务工人员按积分享受城镇基本公共服务制度，推动解决异地务工人员的住房保障、社会保险等问题。拓展我市居住证服务功能，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。（市人力资源社会保障局、发展改革局、公安局、住房城乡建设局、教育局负责）

## 六、加快推动阳光分配，建立透明合理的收入分配秩序

（一）完善国有资本经营预算和收益分享机制。建立覆盖全市国有企业的国有资本经营预算和收益分享制度。进一步改善国有资本经营预算收入结构，逐步将国家出资企业中未脱钩、脱钩未移交企业以及实行

企业化管理的事业单位纳入国有资本经营预算范围。规范企业上缴国有资本收益，强化国有资本收益管理。扩大国有资本收益上交范围，逐年提高国有资本收益上交公共财政比例，2015年市属企业利润收入上交比例提高至20%，2020年提高至30%，合理分配和使用国有资本收益，逐步提高用于保障和改善民生的比例。（市财政局、国资委负责）

（二）加强国有企业高管薪酬管理。实行企业工资总额和工资水平双重调控政策，逐步缩小行业工资收入差距。建立与企业领导人分类管理相适应、选任方式相匹配的企业高管人员差异化薪酬分配制度，综合考虑当期业绩和持续发展，建立健全根据经营管理绩效、风险和责任确定薪酬的制度。推动国有企业监管部门之间形成有效的合作机制，建立对国有及国有控股企业的巡视、审计和暗访等监督考核制度。加强对国有企业工资收入的监管；对行政任命的国有企业高管人员的薪酬水平实行限高，薪酬增幅应低于企业职工平均工资增幅。发挥国有企业职工代表大会对企业工资收入的监管作用。（市国资委、人力资源社会保障局、财政局、监察局、审计局、总工会负责）

（三）清理规范工资外收入。严格规范党政机关津贴补贴和奖金发放项目、标准及范围，规范改革性补贴发放政策，规范事业单位绩效工资总量和水平管理。加强事业单位创收管理，规范科研课题和研发项目经费管理工作制度，推进课题项目经费廉政风险防控工作。从严控制公务接待经费预算开支，严格执行公务接待费审批和核算等制度，坚决查处和纠正以其他项目列支、转移、隐匿接待费用等行为。2015年前完成党政机关公务用车制度改革。严格控制国有及国有控股企业高管人员职务消费，规范职务消费项目和标准，相关账目要公开透明。（市财政局、科技局、发展改革局、监察局、人力资源社会保障局、国资委等负责）

（四）加强领导干部收入管理。全面落实领导干部报告个人有关事项的规定，严格执行各级领导干部如实报告收入、房产、投资、配偶子

女从业等情况的规定，对隐报瞒报、弄虚作假等行为，通过抽查、核查，及时纠正，严肃处理。进一步规范领导干部离职、辞职或退（离）休后的个人从业行为，严格按照有关程序、条件和要求办理兼职任职审批事项。（市监察局等负责）

（五）严格规范非税收入。继续开展民生领域乱收费问题专项治理，重点清理规范教育、路桥通行、电信等民生收费。进一步清理整顿各种行政事业性收费和政府性基金，坚决取消不合法、不合理的收费和基金项目。健全完善政府非税收入收缴管理制度。（市财政局、监察局、发展改革局、国税局、地税局等负责）

（六）打击和取缔非法收入。围绕国有企业改制、土地出让、矿产开发、工程建设等重点领域，强化监督管理，堵住获取非法收入的漏洞。严厉打击走私贩私、偷税骗税、内幕交易、制假售假、骗贷骗汇等经济犯罪活动。严厉查处权钱交易、行贿受贿行为。深入治理商业贿赂，清理纠正各类商业违规收入问题。加强反洗钱工作和资本外逃监控。（市监察局、公安局、工商局、国税局、地税局、人民银行揭阳中心支行等负责）

（七）健全现代支付和收入监测体系。完善现代支付结算体系建设，规范现金管理，大力推进薪酬支付工资化、货币化、电子化。完善机关和国有企事业单位发票管理和财务报销制度，全面推行公务卡支付结算制度。整合部门信息资源，建立健全全市统一的社会信用体系、收入信息监测系统、个人所得税信息管理系统。建立收入分配监测和城乡一体化住户收支调查制度。（人民银行揭阳中心支行，市国税局、地税局、财政局、发展改革局、人力资源社会保障局、统计局负责）

## 七、保障措施

（一）加强领导，明确责任。各县（市、区）、各部门要充分认识深化收入分配制度改革重大意义，将其列入重要议事日程，确保各项改

革任务落到实处。各县（市、区）要建立统筹协调机制，认真研究制定具体实施办法，细化目标任务，强化工作要求，纳入日常考核。市有关部门要围绕重点工作任务，按照职责分工抓紧研究制定具体的工作措施和实施细则，认真组织实施，并加强工作指导，强化监督检查，及时解决改革过程中出现的突出矛盾和问题。

（二）统筹协调，强化实施。收入分配制度改革要与行政体制、财税金融体制、国有企业等相关重点领域改革有机结合，统筹协调，扎实推进。鼓励各县（市、区）结合本地实际，在部分领域先行先试，积极探索，稳步实施。对实施中涉及多个部门的工作，牵头部门要加强协调，其他部门要积极支持配合。各部门要加强调查研究，认真总结经验，及时跟踪评估政策实施效果，重要工作进展情况及时报市政府。

（三）落实政策，健全制度。各县（市、区）、各部门要认真执行国家和省有关政策法规，认真落实多渠道增加居民财产性收入、完善公共资源占用及其收益分配机制及有关财税政策等工作。定期组织召开工作会议，研究和协调深化收入分配制度改革中的重大问题，提出阶段性工作安排，加强部门沟通和信息共享。建立健全财产登记制度，保障公民合法财产权益。

（四）加强宣传，正确引导。引导全社会正确认识当前存在的收入分配问题，深入宣传坚持科学发展是解决收入分配问题的根本途径，实现社会公平正义是政府坚定不移的目标。切实做好各项改革政策的解读工作，加深对收入分配制度改革艰巨性、复杂性的认识，引导社会预期，回应群众关切，凝聚各方共识，形成改革合力，为深化收入分配制度改革营造良好的社会氛围。

揭阳市人民政府

2015年11月28日